Prof Dr H Rochmat Soemitro SH
Dewi Kania Sugiharti SH MH

ASAS DAN DASAR PERPAJAKAN

1

Edisi Revisi

refika ADITAMA

PROF. DR. H. ROCHMAT SOEMITRO, S.H.

ASAS DAN DASAR PERPAJAKAN 1

PENERBIT PT ERESCO BANDUNG 1992

Perpustakaan Nasional: katalog dalam terbitan (KDT)

SUMITRO, Rokhmat, *Haji,* 1917-
Asas dan dasar perpajakan / H. Rochmat Soemitro. --
-- Cet. 5. -- Bandung : Eresco, 1992
200 hal. : ilus. ; 21 cm.
Indeks.
ISBN 979-8020-08-1 (no. jil. lengkap).
ISBN 979-8020-09-x (jil. 1).

1. Pajak dan perpajakan   I. Judul.

336.2

HK. 05.05.92
ASAS DAN DASAR PERPAJAKAN 1
Pengarang: Prof. Dr. Rochmat Soemitro, S.H.
Desain sampul: Dedy Suardi
Cetakan pertama 1985
Cetakan kedua 1987
Cetakan ketiga 1988
Edisi Revisi, Cetakan keempat 1990
Edisi Revisi, Cetakan kelima 1992

Diterbitkan oleh PT ERESCO, Anggota IKAPI

KATA PENGANTAR

Buku *Asas dan Dasar Perpajakan* ini merupakan buku pelengkap dari buku *Pengantar Ilmu Hukum Pajak* karangan Santosa Brotodihardjo yang diterbitkan PT Eresco, Bandung. Dalam buku ini asas-asas dan dasar-dasar perpajakan diuraikan secara mudah dan lengkap. Maksud buku ini adalah untuk memberikan pengetahuan dasar dan pokok-pokok perpajakan yang sangat dibutuhkan oleh khalayak ramai. Masalah perpajakan tidak hanya asal tahu tentang apa yang dikenakan pajak, siapa yang dikenakan pajak, dan berapa besarnya pajak, tetapi memerlukan pengetahuan yang agak mendalam mengenai latar belakangnya, dasar falsafahnya, dasar hukumnya, dan sebagainya. Lebih-lebih mereka yang berniat mempelajari pajak-pajak lebih mendalam dan yang langsung menghadapi pajak sebagai wajib pajak, sangat memerlukan pengetahuan dasar ini.

Mengingat para mahasiswa yang menghadapi ujian-ujian sangat memerlukan buku ini, maka jilid I diterbitkan lebih dahulu, yang segera akan disusul dengan jilid II dalam waktu yang tidak lama. Jilid I memuat 7 Bab (lihat Daftar Isi), sedangkan jilid II dan jilid III terdiri dari 9 Bab, yaitu Bab VIII sampai dengan Bab XVI. Materi yang diuraikan dalam jilid II adalah sebagai berikut:

Dengan dasar materi yang dimuat dalam jilid I, jilid II, dan jilid III, kita dapat *take off* untuk lebih mendalami bidang perpajakan.

Selain itu, buku ini diharapkan sangat bermanfaat bagi setiap wajib pajak yang harus membayar pajak, baik itu Pajak Penghasilan, Pajak Bumi dan Bangunan, atau Pajak Pertambahan Nilai. Hukum pajak formal yang dimuat dalam UU no. 6 tahun 1983 telah tercakup dalam seri buku ini.

Kami tidak berpretensi bahwa buku ini sempurna karena tidak ada buatan manusia yang sempurna. Yang sempurna hanya Tuhan. Maka oleh sebab itu, kami akan sangat berterima kasih apabila para pembaca yang budiman sudi memberi kritik atau saran untuk memperbaiki buku ini. Mudah-mudahan buku ini dapat memenuhi kebutuhan para pembaca, baik mahasiswa, pejabat, wajib pajak, ataupun pedagang/pabrikan.

Kami ucapkan banyak terima kasih atas perhatian Saudara terhadap buku ini.

Bandung, 1 April 1986

Pengarang

DAFTAR ISI

BAB I
ASAS-ASAS DAN DASAR-DASAR PERPAJAKAN

BAB II
KETENTUAN UMUM, ISTILAH, PENGERTIAN

BAB III
SUBJEK PAJAK DAN WAJIB PAJAK

BAB IV
OBJEK PAJAK

BAB V
T A R I P

BAB VI
LEMBAGA PERPAJAKAN, UNSUR PAJAK, LEMBAGA ADMINISTRASI PAJAK

BAB VII
NPWP DAN SURAT PEMBERITAHUAN

BAB I
ASAS-ASAS DAN DASAR-DASAR PERPAJAKAN

1.1 Latar Belakang

Untuk mengerti dan memahami peraturan perundang-undangan pajak dengan baik diperlukan terlebih dahulu penguasaan asas-asas dan dasar-dasar pajak. Pajak diatur dengan undang-undang. Oleh karena itu pajak harus mempunyai dasar hukum yang kuat dan mantap. Untuk mengerti pajak dengan baik, diperlukan juga sekadar pengetahuan tentang hukum, ekonomi, politik, sosiologi, falsafah, dan sebagainya.

Pajak merupakan *gejala sosial* dan hanya terdapat dalam suatu masyarakat. Tanpa ada masyarakat, tidak mungkin ada suatu pajak. Masyarakat yang dimaksudkan adalah masyarakat hukum atau *Gemeinschaft* menurut istilah Ferdinand Tönnies, bukan masyarakat yang bersifat *Geselschaft*. Perlu sekadar diketahui, bahwa orang hidup bermasyarakat, perlu diketahui juga hak dan kewajiban masyarakat terhadap individu, dan sebaliknya hak dan kewajiban individu terhadap masyarakat. Perlu sekadar diketahui pembatasan hak-hak asasi manusia oleh masyarakat.

Pajak sebenarnya adalah utang, yaitu utang anggota masyarakat kepada masyarakat. Utang menurut pengertian hukum adalah perikatan (verbintenis). Perikatan adalah istilah hukum yang perlu dipahami maknanya. Ilmu hukum membahas timbulnya dan hapusnya perikatan (utang pajak), membahas daluwarsa, membahas preferensi utang, paksa, sita, peradilan, pelanggaran, dan sebagainya.

Pembuatan undang-undang pajak adalah suatu perbuatan yang menentukan peraturan/norma yang mengikat umum, oleh karena itu harus dilakukan secara cermat dan hati-hati. Maka pembuat rancangan undang-undang harus seorang sarjana hukum dan wajib menguasai teknik pembuatan undang-undang (legal drafting) serta wajib pula menguasai penggunaan bahasa hukum yang memungkinkan kepadanya menyusun suatu peraturan perundangan yang tepat, tegas, tidak ambigius (mempunyai

makna ganda), yang menjamin kepastian hukum. Untuk perlu sekadar dipahami arti hukum dan makna istilah *hukum*.

Pajak letaknya di bidang hukum publik, tapi erat sekali hubungannya dengan hukum perdata dan hukum adat. Sejauh mana ketentuan hukum perdata dan hukum adat berlaku terhadap pajak-pajak, hal ini perlu dipelajari dari segi hukum.

Pajak, ditinjau dari segi mikroekonomi, merupakan peralihan uang (harta) dari sektor swasta/individu ke sektor masyarakat/pemerintah, tanpa ada imbalan yang secara langsung dapat ditunjuk. Pajak mengurangi pendapatan seseorang, dan sudah barang tentu mengurangi daya beli individu dan pengurangan daya beli individu mempunyai dampak besar pada ekonomi individu (mikroekonomi), sehingga pajak dapat mengubah pola konsumsi dan pula pola hidup individu.

Uang pajak yang diterima pemerintah dikeluarkan lagi ke masyarakat untuk membiayai kepentingan umum masyarakat, sehingga memberi dampak yang sangat besar pada perekonomian masyarakat (makroekonomi). Pajak dapat mempengaruhi harga, dapat mempengaruhi pasar, dapat mempengaruhi sistem pengupahan, dapat mempengaruhi pengangguran, dapat mempengaruhi kesejahteraan masyarakat, dan sebagainya. Pengeluaran pemerintah ke masyarakat mempunyai dampak ekonomis yang sangat besar, lebih-lebih dengan adanya efek multiplier dalam masyarakat. Untuk ini diperlukan sekadar pengetahuan tentang ekonomi.

Pemungutan pajak ada di tangan pemerintah, dan pembuatan peraturan pajak dipersiapkan oleh pemerintah, walaupun kemudian diajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat untuk mendapatkan persetujuannya. Dalam menyusun peraturan pajak, pemerintah dapat memasukkan politik yang dihendakinya dalam peraturan pajak. Dengan lain perkataan, pajak dapat digunakan oleh pemerintah sebagai alat untuk mencapai tujuan *politiknya* walaupun sebagian orang mengatakan bahwa pajak harus bersifat netral. Pemerintah yang berhaluan kanan pasti akan menjabarkan politiknya dalam peraturan pajak. Demikian juga pemerintah yang berhaluan kiri, pasti akan memasukkan politiknya dalam peraturan pajaknya. Sebagai bukti kami dapat melihat ke negara-negara di dunia yang berhaluan liberal-demokratis dan ke negara-negara yang berhaluan komunistis; di situ jelas nampak bahwa sistem perpajakannya berlainan. Jadi,

jika ada orang yang mengatakan bahwa pajak-pajak itu harus netral, saya kurang dapat menyetujuinya.

Saya setuju bahwa dalam suatu sistem tertentu, pajak harus bersifat non-diskriminasi, tidak membedakan yang satu dengan yang lain, dalam keadaan yang sama. Hanya saja perlu di tentukan apa yang dijadikan tolok ukur kesamaannya. Dalam pembuatan dan pelaksanaan undang-undang pajak pemerintah akan menggunakan kebijaksanaannya, dan menggunakan pajak-pajak untuk mencapai tujuan tertentu yang sesuai dengan tujuan pemerintah (di Indonesia: GBHN). Untuk itu setiap pemerintah akan menentukan kebijaksanaan fiskal (fiscal policy) yang mendukung politik pemerintahannya.

Pada masa lampau pajak digunakan sebagai alat untuk memberikan macam-macam insentif kepada wajib pajak untuk mencapai tujuan tertentu, seperti menarik modal asing ke Indonesia untuk diinvestasikan dalam berbagai-bagai proyek yang mendukung pembangunan di Indonesia, atau untuk memasyarakatkan bentuk koperasi, untuk menggalakkan penggunaan jasa akuntan publik, untuk mendorong perkembangan pasar modal, dan sebagainya. Pajak-pajak juga dapat digunakan untuk mencapai tujuan ekonomi, sosial, dan politik.

Pajak di masa inflasi dapat digunakan untuk mencegah atau menghambat inflasi, atau pula dapat digunakan untuk memberikan proteksi terhadap produksi dalam negeri atau untuk mendorong orang agar lebih bersikap sosial, dan sebagainya. Kesemuanya ini akan dibahas secara mendalam dalam bab-bab berikut.

Perpajakan Mempunyai Dasar Falsafah

Setiap negara mempunyai dasar falsafah pajak yang sudah barang tentu tidak boleh bertentangan dengan ideologi negara. Di Indonesia dasar falsafah pajak adalah Pancasila, dan sila-silanya dijabarkan dalam undang-undang pajak (lihat Rochmat Soemitro, *Pajak Penghasilan 1984*, hal 6). Dalam studi yang mendetail dan mendalam, pajak dapat didekati dari berbagai segi yang multidisipliner atau yang interdisipliner.

Dengan ini kami ingin mengatakan, bahwa studi pajak akademis yang dilakukan secara benar, sekurang-kurangnya harus menggunakan pendekatan yang interdisipliner, dan tidak semata-mata dilakukan hanya un-

tuk mengetahui belaka, siapa yang dikenakan pajak, apa yang dikenakan pajak, berapa besarnya pajak, dan bagaimana caranya.

1.2 Indentifikasi Masalah

Rakyat Indonesia, yang mengalami penjajahan selama kurang lebih tiga setengah abad, baik di zaman kolonial maupun pada masa pendudukan balatentara Jepang, masih belum lupa kepahitan dari masa penjajahan tersebut. Berdasarkan kepahitan tersebut, khususya dalam bidang perpajakan, rakyat pada umumnya mengenal pajak hanya sebagai alat pemeras dari kaum penjajah, dan oleh sebab itu rakyat benci terhadap pajak. Benci karena pajak dirasakan sebagai beban yang memberatkan hidupnya, tanpa mendapatkan imbalan.

Zaman merdeka datang, tetapi rakyat harus tetap membayar pajak, baik dalam bentuk pajak-langsung maupun pajak-tidak-langsung. Walaupun rakyat mengetahui bahwa Indonesia sudah merdeka, dan bukan lagi merupakan negara jajahan, namun tidak banyak dari mereka yang mengerti, bahwa pajak dalam zaman merdeka, sifatnya lain daripada pajak pada masa penjajahan. Mereka tetap merasakan bahwa pajak memberatkan mereka, tanpa mendapatkan suatu imbalan secara langsung. Penyuluhan dan informasi dari pihak pemerintah kepada rakyat tentang perpajakan tidak ada atau kurang sekali, baik yang dilakukan secara formal maupun secara informal melalui media massa. Peraturan pajak yang diterapkan pada awal kemerdekaan adalah juga peraturan pajak yang berasal dan berlaku di masa penjajahan, sehingga dapat dimengerti, mengapa sebagian besar rakyat masih beranggapan, bahwa pajak itu tetap merupakan alat pemeras dari penguasa. Ini, menurut pendapat penulis, bukan merupakan kesalahan rakyat, melainkan sebagian besar merupakan kesalahan pemerintah sendiri yang pada waktu itu kurang memberikan informasi dan penyuluhan kepada masyarakat tentang fungsi pajak dalam masyarakat. Negara Republik Indonesia adalah negara dari rakyat Indonesia, oleh rakyat Indonesia, dan untuk rakyat Indonesia sendiri. Kekurangan di masa lampau harus kita perbaiki bersama sekarang, tidak saja oleh pemerintah, tapi juga oleh rakyat sendiri. Rakyat Indonesia harus dibuat sadar-pajak (tax consciousness). Rakyat Indonesia harus dibuat lebih mengerti tentang fungsi pajak dalam masyarakat, lebih-lebih

dalam masyarakat yang dibentuk sendiri, berdasarkan tekad yang bulat pada tanggal 17 Agustus 1945.

Dengan diundangkannya undang-undang pajak baru, bertalian dengan pembaharuan/perombakan pajak-pajak yang masih berbau kolonial, pemerintah mengalami sendiri kesulitan-kesulitan yang bertalian dengan itu. Di samping rakyat harus dibuat menjadi sadar pajak, rakyat harus juga dijadikan *tax minded* dan sekaligus ditanamkan *tax discipline* yang kuat, didasari dengan kejujuran yang mantap. Walaupun agak terlambat, namun belum merupakan kegagalan, sehingga masih dapat di lakukan usaha-usaha yang dapat menyelamatkan keuangan negara, dan dengan demikian melangsungkan kehidupan negara.

Buku ini ditulis untuk membantu negara melakukan usahanya untuk mencapai tujuan itu, sehingga akhirnya pemerintah akan berhasil membuat rakyat Indonesia menjadi Rakyat Besar yang sejahtera, adil, dan makmur, yang mampu memelihara dan melangsungkan hidupnya sendiri. Di samping ilmu yang akan disebarkan melalui buku ini, sudah barang tentu pemerintah wajib melakukan penyuluhan tentang perpajakan yang dilakukan melalui aparatnya. Penyuluhan itu sebaiknya ***tidak hanya*** ditujukan kepada rakyat ***tentang materi*** dan ***pengetahuan praktis,*** tapi perlu ***juga diberikan dasar-dasar dan asas-asasnya yang sederhana,*** yang dapat menambah kesadaran rakyat untuk membayar pajak.

Di samping penyuluhan tersebut, perlu juga pengertian pajak disebarluaskan melalui ***pendidikan formal,*** melalui sekolah-sekolah dasar sampai perguruan tingi. Dan pendidikan perpajakan perlu juga dilakukan melalui pendidikan ***non formal,*** baik dalam bentuk ceramah, penyuluhan langsung kepada masyarakat, maupun melalui media masa yang mudah dijangkau oleh masyarakat.

Soal ***kejujuran*** merupakan hal yang lebih sulit karena kejujuran bertalian erat dengan moral seseorang yang terbentuk dalam masa yang panjang. Dan moral seseorang terbentuk sepanjang hidupnya orang, yang erat sekali bertalian dengan pendidikan, lingkungan, dan kekeluargaan. Moral tidak mungkin dibentuk dalam waktu singkat atau sekejap mata, melainkan memerlukan proses yang panjang. Mengubah moral yang sudah rusak tidak mudah dan memerlukan kesabaran hati serta memerlukan juga waktu panjang.

Semua hal yang negatif, yang sebagian kami uraikan di atas, harus dihilangkan agar pemerintah berhasil dalam usahanya melakukan pembaharuan pajak. Tidak pula boleh dilupakan bahwa pemerintah sebagai pembuat rancagan undang-undang, dan juga selaku pelaksana peraturan perpajakan, harus konsekuen, adil, dan terbuka menerima masukan dari kalangan masyarakat yang dapat digunakan sebagai bahan untuk menyempurnakan atau menambah peraturan perpajakan. Pemerintah harus berani mawas diri karena di dunia ini tidak ada yang sempurna, kecuali Tuhan. Buatan manusia penuh dengan kekurangan-kekurangan, dan selama orang berani mengakui bahwa ciptaannya masih banyak kekurangannya, di situlah masih terbuka kemungkinan untuk memperbaiki ciptaannya.

1.3 Permasalahan

Yang dijadikan masalah dalam tulisan ini ialah bahwa agar ada *sistem perpajakan* yang baik, harus diusahakan dipenuhi beberapa *persyaratan* dan dasar (termasuk asas-asas) yang, untuk kemudahan sistematika, dapat kami bagi ke dalam:

a. dasar falsafah, termasuk keadilan;
b. dasar konstitusional dan dasar hukum;
c. dasar pelaksanaan peraturan perundang-undangan pajak;
d. dasar mendapatkan keadilan;
e. dasar ekonomi, sumber keuangan negara, a.l. pajak;
f. dasar sosial peraturan perpajakan;
g. dasar penggunaan pajak yang sesuai dengan fungsinya (fiscal policy);
h. dasar politik peraturan perpajakan;
i. dsb.

Pembahasan lebih mendetail dilakukan dalam bab-bab berikut setelah bab ini.

1.4 Falsafah Pajak

Setiap ilmu mempunyai falsafahnya sendiri. Demikian juga pajak di Indonesia mempunyai dasar falsafah sendiri. Karena negara Indonesia mem-

punyai falsafah negara yang disebut Pancasila, maka dengan sendirinya falsafah pajak bersandar pada Pancasila dan tidak boleh bertentangan dengan Pancasila, bahkan Pancasila harus dijabarkan dalam peraturan perpajakan. Pancasila yang digali dari kebudayaan rakyat Indonesia menjadi dasar dari segala hukum yang berlaku di Indonesia.

Dasar hukum pajak diletakkan dalam pasal 23 ayat 2 UUD 1945 Republik Indonesia yang berbunyi: ''Segala pajak untuk kegunaan kas negara berdasarkan undang-undang''.

1.4.1 Dasar Hukum

Jadi setiap pajak yang dipungut oleh pemerintah harus berdasarkan undang-undang, sehingga tidak mungkin ada pajak yang hanya dipungut berdasarkan keputusan Presiden atau berdasarkan peraturan pemerintah atau berdasarkan peraturan-peraturan lain yang lebih rendah daripada undang-undang. Peraturan pemerintah pengganti undang-undang mempunyai kedudukan yang sama dengan undang-undang.

Di masa lampau, pada pemerintahan Orde Lama masih terdapat beberapa pajak yang pungutannya tidak berdasarkan undang-undang, melainkan hanya berdasarkan keputusan Presiden atau keputusan Menteri Keuangan (contoh Meterai Revolusi, Sumbangan Istimewa atas Harta Tak Gerak, Sumbangan Istimewa atas Barang-barang Mewah, dan sebagainya). Walaupun peraturan tersebut banyak yang sudah dicabut, namun masih ada sisa-sisa peraturan yang berlaku. Kesemuanya itu merupakan tindakan yang *inkonstitusional* (bertentangan dengan UUD 1945).

Di samping ketentuan pasal 23 (2), masih ada lagi dua ketentuan yang harus dipenuhi agar pungutan pajak merupakan pungutan yang sah, yaitu pasal 16 dan pasal 17 ICW (Indische Comptabiliteitswet, yang sekarang masih berlaku, tetapi dalam waktu tidak lama lagi akan digantikan dengan UU Perbendaharaan RI). Dalam kedua pasal itu ditentukan bahwa undang-undang tentang pungutan pajak baru, penambahan atau pengurangan pajak tidak mungkin berlaku sebelum hasil penambahan atau hasil perubahan undang-undang pajak tersebut dimasukkan ke dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara tahun yang bersangkutan (pasal 16 ICW), dan bahwa semua penghapusan dan pengurangan pajak harus dilakukan

sesuai dengan ketentuan formal UU seperti ditentukan dalam pasal 17 ICW. Kedua pasal ICW yang kami sebutkan di atas tadi merupakan syarat formal yang wajib dipatuhi.

1.4.2 Mengapa Pajak Harus Berdasarkan Undang-undang?

Jangan dijawab: karena pasal 23 (2) UUD 1945 menentukan demikian. Pasal 23 (2) memang benar merupakan sumber hukum formal dari pajak, tetapi sebenarnya dalam ketentuan itu *tersirat falsafah pajak* yang lebih mendalam.

Pajak merupakan peralihan kekayaan dari rakyat kepada pemerintah yang tidak ada imbalannya yang secara langsung dapat ditunjuk. Peralihan kekayaan demikian itu, dalam kata sehari-hari, hanya dapat berupa penggarongan, perampasan, pencopetan (dengan paksa), atau pemberian hadiah dengan sukarela dan ikhlas (tanpa paksaan). Maka supaya peralihan kekayaan dari rakyat kepada pemerintah tidak dikatakan sebagai perampokan atau pemberian hadiah secara sukarela, maka disyaratkan bahwa pajak, sebelum diberlakukan, harus mendapatkan persetujuan dari rakyat terlebih dahulu. Dewan Perwakilan Rakyat, anggota-anggotanya dipilih secara langsung dan demokratis oleh rakyat, sehingga jika DPR RI sudah menyetujui rancangan undang-undang, hal ini berarti, bahwa pungutan pajak sudah disetujui oleh rakyat, dan ketentuan DPR itu bersama Presiden dituangkan ke dalam bentuk undang-undang.

1.4.3 Sila Keempat Pancasila

Jika kami meneliti lebih mendalam lagi, kami akan berkesimpulan bahwa sila keempat dari Pancasila yang berbunyi: "Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmah kebijaksanaan dalam musyawarah/permufakatan" sudah terjabar dalam pasal 23 (2) UUD 1945. Jadi apa yang *tersurat* dalam pasal 23 (2) ialah sumber hukum pajak, sedangkan dalam pasal yang sama itu *tersirat* falsafah pajak.

Dan ternyata bahwa falsafah yang terkandung dalam pasal 23 (2) UUD 1945 itu sama dengan falsafah pajak yang dianut di Inggris yang berbunyi "No Taxation Without Representation", dan falsafah Amerika Serikat yang berbunyi "Taxation Without Representation is Roberry".

Pajak Hanya Ada dalam Masyarakat

Pajak, seperti kami uraikan di atas, merupakan *gejala sosial;* artinya pajak hanya ada dalam masyarakat, dan pajak sudah ada sejak masyarakat ada. Masyarakat (hukum) adalah sekelompok manusia yang hidup dalam suatu daerah tertentu, yang mempunyai tujuan sama untuk jangka waktu lama, dan yang diperjuangkan bersama. Masyarakat primitif demikian, yang merupakan kesatuan itu, lazimnya dipimpin oleh seorang pemimpin (primus inter pares) yang dipilih/ditunjuk oleh anggota masyarakat, dan kepadanya diberi wewenang untuk bertindak atas nama masyarakat untuk memenuhi kepentingan masyarakat. Yang dipilih tentunya bukan sembarang orang, melainkan orang yang mempunyai wibawa, bersedia untuk mengabdi kepada masyarakat, dan memenuhi syarat-syarat tertentu.

Kepentingan Umum

Pajak lazimnya diberikan dalam bentuk uang atau natura oleh anggota masyarakat kepada masyarakat, tanpa mendapat imbalan secara langsung, yang digunakan untuk membiayai *kepentingan umum*. Maka dapat diambil kesimpulan, bahwa pajak itu erat bertalian dengan kepentingan umum. Maka dapat kami katakan, hanya ada pajak jika ada masyarakat, dan jika ada masyarakat tentunya ada kepentingan umum.

Masyarakat terdiri dari manusia yang mempunyai tujuan yang sama, yang diperjuangkan bersama, seperti negara. Kepentingan masyarakat merupakan kepentingan bersama, dan bila kepentingan bersama ini dipenuhi (keamanan, kesejahteraan, dan sebagainya), maka secara tidak langsung kepentingan individu/anggota masyarakat juga terpenuhi karena individu tercakup di dalamnya. Jadi dengan demikian, anak kalimat "tanpa mendapat imbalan yang secara langsung dapat ditunjuk" menjadi jelas kiranya.

Jika kita melihat kepada anggaran pendapatan dan belanja suatu negara, di situ akan nampak bahwa penerimaan uang pajak digunakan untuk membiayai kepentingan umum yang diklasifikasikan ke dalam "pengeluaran rutin" dan "pengeluaran pembangunan".

Pertanggungjawaban Keuangan yang Berasal dari Rakyat

Uang pajak adalah uang yang berasal dari rakyat, dan digunakan untuk

membiayai kepentingan umum/kepentingan rakyat. Tentunya rakyat mempunyai hak untuk mengetahui berapa besar uang yang diambil dari rakyat, dan bagaimana uang itu akan dibelanjakan untuk kepentingan umum. Untuk maksud itu pada setiap awal tahun oleh pemerintah disusun suatu rancangan APBN yang diajukan kepada DPR untuk mendapatkan pengesahan, dan kemudian diundangkan dalam bentuk undang-undang formal, sebelum dapat dilaksanakan. Setelah tahun anggaran lampau, pemerintah diwajibkan membuat pertanggungjawaban atas penggunaan uang rakyat yang diajukan dalam bentuk "Perhitungan Anggaran" kepada DPR untuk mendapatkan pengesahannya, dan apabila telah mendapatkan pengesahan dari DPR, maka Perhitungan Anggaran itu diundangkan dalam bentuk undang-undang *formal.* Dengan cara demikian maka rakyat selalu mempunyai wewenang, melalui wakil-wakilnya yang ada di DPR, untuk mengikuti pemungutan dan penggunaan uang rakyat.

Ini tidak berarti bahwa Presiden bertanggung jawab kepada DPR. Hanya mengenai soal keuangan saja pemerintah melalui Presiden memberikan perhitungan Anggaran setelah diperiksa oleh Badan Pemeriksa Keuangan. Kita tidak mempunyai kabinet parlementer, dan Presiden tidak dapat dijatuhkan oleh DPR. Presiden, sebagai mandataris, hanya bertanggung jawab kepada MPR.

Di samping *social control* tersebut di atas, rakyat masih juga secara langsung mengadakan *social control* melalui berbagai media massa. Sayang pada Dewan Perwakilan Rakyat tidak terdapat lembaga yang disebut "ombudsman" seperti yang terdapat di negara Skandanavia, yang dapat menampung segala keluhan masyarakat.

Tetapi nyatanya rakyat dengan bebas dapat mengemukakan segala keluhan kepada DPR atau kepada kotak pos 5000, dan keluhan mereka akan diselidiki dan diperhatikan oleh pemerintah.

1.4.4 Sila Kelima Pancasila

Sila kelima, yaitu "Keadilan sosial yang merata bagi seluruh rakyat Indonesia", ternyata sudah terjabar dalam pajak-pajak. Hasil pajak hanya berasal dari sebagian kecil rakyat yang membayar pajak, sedangkan sebagian besar rakyat tidak kena pajak karena terdiri dari anak-anak,

wanita, dan sebagainya, yang tidak mempunyai penghasilan atau mempunyai penghasilan yang ada di bawah "pendapatan tidak kena pajak".

Hasil pajak yang hanya berasal dari sebagian kecil rakyat pembayar pajak (ditambah dengan hasil-hasil dari sumber lain) digunakan untuk kepentingan umum. Jadi digunakan untuk kepentingan seluruh rakyat Indonesia, jadi juga untuk rakyat yang tidak membayar pajak. Ini merupakan pemerataan yang jelas sekali. Sebagai salah satu contoh kongkret dapat kami ajukan, bahwa sekolah dasar dan sekolah menengah pertama, dan juga Puskesmas, sudah tersebar sampai ke seluruh pelosok dan sampai ke tempat yang terpencil. Kesemuanya itu dibiayai dengan hasil pajak. Lagipula Pajak Penghasilan dengan tarif yang progresif (yang lama lebih progresif) juga mempunyai fungsi meratakan, sebab penghasilan (kena pajak) yang lebih besar akan dikenakan Pajak Penghasilan dengan persentase yang lebih besar daripada penghasilan (kena pajak) yang lebih kecil, sehingga *disposoable income* atau penghasilan setelah dikurangi dengan pajak, menunjukkan grafik yang lebih mendatar.

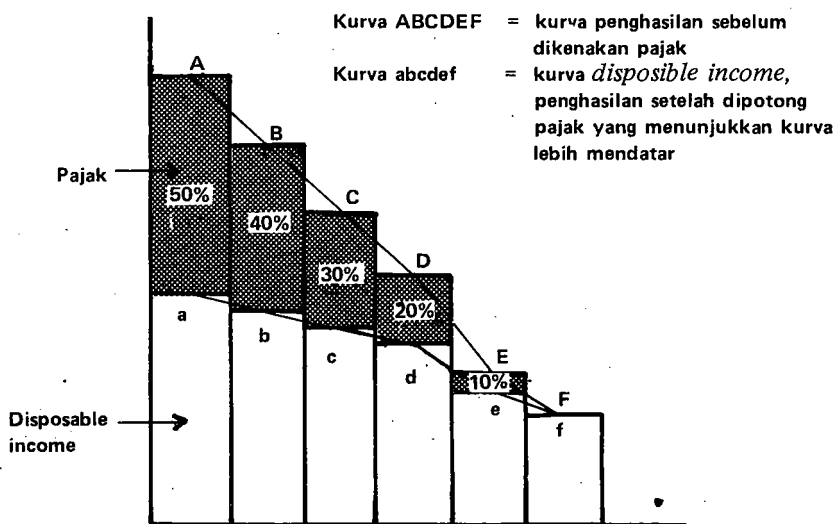
Kurva ABCDEF = kurva penghasilan sebelum dikenakan pajak

Kurva abcdef = kurva *disposible income,* penghasilan setelah dipotong pajak yang menunjukkan kurva lebih mendatar

Pajak — 50% — 40% — 30% — 20% — 10%

Disposable income

A B C D E F

a b c d e f

Setiap orang yang harus diperlakukan secara adil, tidak boleh dibedakan yang satu dengan yang lain, dalam keadaan yang sama. Dalam undang-undang pajak, prinsip nondiskriminasi ini dipegang teguh. Apa

yang diartikan sama, harus ditentukan dalam undang-undang dan diberikan tolok ukurnya.

1.4.5 Sila Kesatu pancasila

Anggota masyarakat Pancasila bukan ateis, melainkan semua ber-Ketuhanan Yang Maha Esa, atau dengan lain perkataan beragama, monetis.

Orang yang beragama mengenal Tuhan, dan patuh kepada perintah Tuhan yang diturunkan melalui malaikat kepada Nabi. Perintah Tuhan itu dimuat dalam Kitab Suci Alquran, Injil, Taurat, dan sebagainya. Dan orang yang beragama tunduk kepada perintah Tuhan. Dalam salah satu ayat Alquran/Kitab Injil ditentukan, bahwa setiap orang yang beriman harus membayar zakat sebesar jumlah tertentu, seperti dinyatakan dalam Kitab Suci.

Dalam masyarakat yang berbentuk negara ada pajak yang dipungut oleh penguasa yang menjadi kewajiban setiap warga negara yang memenuhi syarat-syarat. Pajak itu dipungut oleh pemerintah, dan bilamana perlu dapat dipaksakan kepada rakyat.

Jelas bahwa pajak dan zakat itu sifatnya sama, hanya dengan perbedaan, bahwa zakat itu perintah Tuhan yang wajib dilaksanakan, sedangkan pajak adalah kewajiban yang diperintahkan oleh pemerintah. Yang satu tidak bertentangan dengan yang lain, bahkan sejajar dan kongruen. Perbedaan selanjutnya ialah, jika zakat tidak dibayar, maka tidak ada sanksinya, sedangkan sanksinya nanti didapatkan di akhirat; tetapi jika pajak tidak dibayar, akan dikeluarkan surat paksa disertai denda yang diikuti dengan sita atau sandera.

Ada orang yang berkata: kalau begitu kita, yang patuh kepada agama, membayar pajak ganda. Memang benar, pada prinsipnya terjadi pajak ganda, tapi kita tidak boleh melupakan, bahwa zakat adalah perintah Tuhan yang tidak dapat ditawar-tawar atau diselundupi, sedangkan pajak adalah kewajiban yang dipikulkan kepada rakyat oleh pemerintah. Di Negara Islam yang memungut pajak di samping zakat, maka zakat yang telah dibayar dapat dikurangkan (dikreditkan) dari pajak yang terutang.

Orang yang beragama tidak hanya memikirkan diri sendiri saja, tetapi juga memikirkan lingkungan dan masyarakat tempat ia hidup. Jadi orang

yang berketuhanan selalu takut kepada Tuhan dan akan melaksanakan perintah Tuhan. Pembayaran zakat, yang terlepas dari pembayaran pajak, akan diberi pahala oleh Tuhan.

1.4.6 Sila Kedua Pancasila: Dasar Pelaksanaan

Sila yang kedua, yaitu ''Kemanusiaan yang adil dan beradab'', harus pula mendapatkan penerapannya dalam peraturan perpajakan.

Undang-undang harus disusun sebelum diundangkan. Penyusunan undang-undang harus dilakukan secara hati-hati dan harus dilakukan secara adil. Maka oleh sebab itu para konseptor undang-undang perpajakan harus berkemanusiaan, harus *tepa slira.*

Undang-undang harus dilaksanakan. Yang melaksanakan undang-undang adalah terutama para pejabat. Palaksanaan ini harus dilandasi kemanusiaan dan keadilan yang manusiawi, yang oleh wajib pajak akan diterima dengan penuh pengertian dan kesadaran akan kewajibannya. Kemanusiaan ini terjelma dalam kebijaksanaan para pejabat. Pelaksanaan peraturan pajak yang dilandasi dengan penuh kemanusiaan akan dipatuhi lebih mantap oleh wajib pajak. Para pejabat harus memperlakukan para wajib pajak dengan baik dan hormat.

Kemanusiaan tidak saja diterapkan dalam pembuatan undang-undang, tapi juga harus diterapkan pada pelaksanaannya. Apa yang diterapkan dalam undang-undang tidak boleh melampaui batas perikemanusiaan. Orang gelandangan, orang miskin, bila dikenakan pajak, berarti melanggar perikemanusiaan, sebab untuk memelihara hidupnya sendiri sudah tidak ada biaya, apalagi untuk membayar pajak. Maka oleh sebab itu pajak yang sifatnya objektif dianggap kurang adil dari sudut kemanusiaan, sebab orang kaya akan membayar pajak yang sama dengan orang miskin, untuk barang yang sama. Sebagai contoh dapat dikemukakan Pajak Penjualan, Pajak Pertambahan Nilai, Bea Masuk, Cukai Tembakau, dan sebaginya.

Maka negara yang berkembang sebaiknya memungut pajak yang sesuai dengan daya pikul seseorang, dan pajak demikian itu lazimnya tergolong ke dalam pajak subjektif, yang di dalamnya keadaan wajib pajak dan daya pikul wajib pajak mempunyai pengaruh besar dalam menentukan besarnya pajak yang harus dibayar. Teapi nyatanya di kebanyakan

negara yang sedang berkembang, pajak-pajak objektif atau pajak-pajak tidak langsung lebih banyak dipungut daripada pajak-pajak subjektif atau pajak langsung. Hal ini disebabkan karena pajak tidak langsung mudah dipungut dan tidak memerlukan administrasi yang ruwet, sebab lazimnya pajak tidak langsung itu dimasukkan ke dalam harga barang, seperti harga bensin, harga rokok, dan sebagainya. Lagipula banyak orang tidak menyadari; bahwa dalam harga barang itu termasuk pajak.

Pelaksanaan peraturan pajak perlu dibarengi dengan rasa kemanusiaan dari pelaksana. Pelaksana tidak dibenarkan bertindak sewenang-wenang. Maka oleh sebab itu ada *equity* yang dapat diterapkan. Tindakan sewenang-wenang adalah tindakan yang bertentangan dengan kemanusiaan.

Seorang pedagang yang sudah jatuh pailit, tentunya masih mempunyai utang pajak. Dan jika ia tidak dapat membayar pajaknya seluruhnya atau sebagian, apakah wajib pajak itu akan disanderakan? Dalam hal ini perlu diambil kebijaksanaan yang berdasarkan perikemanusiaan. Memang benar wajib pajak berutang pajak karena di masa lampau ia benar memperoleh keuntungan.

Kalau ada pailisemen, terjadi *homologatie akkord,* dan hanya sebagian dari utang pajaknya dibayar. Bagaimana dengan sisa utang pajaknya? Apakah uang ini akan ditagih dengan surat paksa, bila perlu diikuti dengan sita atau sandera?

Dalam undang-undang pajak tidak ada ketentuan mengenai hal itu, sehingga pajak itu tetap terutang. Dan apabila di kemudian hari wajib pajak dapat bangkit lagi, artinya mulai berusaha lagi dan memperoleh keuntungan, ia supaya diberi kesempatan untuk mencicil pajaknya yang masih tersisa. Tapi perlu diingat juga, bahwa penagihan pajak ada batas waktu daluwarsa, sehingga untuk mencegah daluwarsa ini, harus dilakukan pencegahan daluwarsa menurut cara-cara berdasarkan hukum yang lazim.

Keadilan dalam undang-undang pajak harus diberi saluran hukum, artinya dalam undang-undang pajak harus diberikan ketentuan yang memberikan jalan bagi wajib pajak untuk mencari keadilan.

Dalam hukum pajak ada dua saluran, yaitu:

a) melalui saluran doleansi, surat keberatan yang tergolong dalam Peradilan Administrasi *tidak murni;*
b) melalui saluran surat minta banding yang tergolong ke dalam Peradilan Administrasi *murni,* yang dilakukan di hadapan majelis pertimbangan Pajak (lihat Universitas Padjadjaran *Maslah Peradilan Administrasi dalam Hukum Pajak di Indoensia,* disertasi 1946, Eresco).

Penyusunan Undang-undang Harus Memenuhi Syarat-syarat Tertentu. *Adam Smith,* dalam bukunya *Wealth of Nations* yang terkenal di seluruh dunia, memberikan pedoman; bahwa supaya peraturan pajak itu adil, harus memenuhi empat syarat, yaitu:

A. *equality and equity,*
B. *certainty,*
C. *convenience of payment,*
D. *economics of collection.*

Keempat pedoman ini disebut ''the four canons of Adam Smith''. Sering juga disebut ''the four maxims''.

ad a. Equality
Equality atau *kesamaan* mengandung arti, bahwa keadaan yang sama atau orang yang berada dalam keadaan yang sama harus dikenakan pajak yang sama.

Seperti telah kami uraikan di atas harus dijelaskan, bilamana dan dalam keadaan yang bagaimana dikatakan terdapat kesamaan. Untuk itu perlu diberikan tolok ukurnya. Sebagai contoh dapat kami kemukakan di sini, bahwa dalam Pajak Penghasilan, *bukan* orang yang mempunyai *penghasilan yang sama* dikenakan pajak yang sama, *melainkan* orang mempunyai *penghasilan kena pajak yang sama* akan dikenakan pajak yang sama. Di sini penghasilan yang diperoleh wajib pajak dikurangi dengan PTKP (Penghasilan Tidak Kena Pajak) yang jumlahnya bagi setiap orang tidak sama, melainkan bergantung kepada susunan keluarga. Pada hakikatnya, bukan susunan keluarga yang menentukan, melainkan pengeluaran-pengeluaran yang mutlak untuk kebutuhan hidup primer bagi